

CENTRUM VOOR
ECONOMISCHE STUDIËN
E. Van Evenstraat 2B
B-3000 LEUVEN

3 FEB. 1984

LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN

1984/30

MARKTSECTOR EN BUDGETSECTOR IN BELGIE.

GRENZEN AAN HET OVERHEIDSBESLAG ?

Dirk HEREMANS

Hans GEEROMS

Januari 1984

D/1984/2020/01

I. INLEIDING

In de huidige periode van economische teruggang, waarin het economische probleem van de schaarste in alle scherpste opdoemt, staan er bij het loodzware gewicht van het overheidsbeslag heel wat vraagtekens.

Zolang er economische groei te verdelen viel in de zestiger jaren kon de overheidssector ongestoord uitdeinen. Op een slukse wijze worden er in een economie waarin bijna alles geïndexeerd was, behalve de belastingsschalen, als vanzelf steeds meer middelen naar de overheid gedraineerd. De overheidsuitgaven zijn dan bij definitie gelijk aan de overheidsinkomsten met nog een schep bovenop zijnde het financieringstekort. De meer fundamentele vraag op het vlak van de politieke en economische orde of deze evolutie wel berust op bewuste democratische keuzebeslissingen kreeg daarbij nauwelijks enige aandacht.

Economische groei valt er de laatste jaren niet meer te verdelen. Men verdeelt dan maar wat er niet is te oordelen naar de versnelde toename van het overheidsbeslag. Gevolg is dat de economische substantie zelf dreigt aangetast te worden.

Het levensgrote maatschappelijke probleem van massale werkloosheid noopt de overheid haar toevlucht te nemen tot korte termijn lapmiddelen zoals tewerkstelling via allerlei overheidscircuits en het massaal toekennen van vervangingsinkomens. Dit creëert op zijn beurt enorme financieringsproblemen die een lange termijn oplossing voor de economische problemen in de weg staan. De helse kringloop van economische teruggang - lastenverzwaring - verdere economische teruggang - verdere lastenverzwaring ... geraakte intussen steeds meer ingeburgerd.

Het berust op een aantal impliciete mechanismen ingebouwd in ons huidig socio-economisch bestel. Daarbij bestaat er een gebrek aan inzicht in de omvang en de werking van deze processen. Traditionele macro-economische benaderingen en de daarbij gehanteerde maatstaven uit de nationale boekhouding zijn onvoldoende. Vandaar de bedoeling van dit standpunt via een alternatieve begripsvorming tot een betere aflijning van het overheidsbeslag in de economie te komen evenals tot een beter inzicht in de processen die eraan ten grondslag liggen.

Na een kritisch overzicht van de totnogtoe gebruikte maatstaven, wordt een opdeling van de economie in marktsector en budgetsector als cruciaal onderscheid vooropgezet. De kernvraag wordt dan in welke mate de marktsector bereid is de collectieve sector te financieren. Daaruit volgen dan een aantal beleidsimplicaties. De taak van de econoom bij dit alles bestaat er niet in de beleidskeuzen te dicteren, wel een beter geïnformeerde keuze mogelijk te maken.

Tabel 1 : Overheidsuitgaven (in miljarden BF)

	Overheids- consumptie	Kapitaal- uitgaven	Subsidies en transferten aan bedrij- ven en bui- tenland	Consumptieve transferten	Totale overheids- uitgaven	Intrest van de over- heidsschuld	Overheidsuitgaven excl. intrestbete- lingen(1) als % van BNP	Overheidsuitgaven incl. intrestbete- lingen als % van BNP
1965	110,2 (41,2)	40,7 (15,2)	11,6 (4,3)	104,6 (39,2)	267,1 (100)	24,3	31,5	34,3
1970	173,3 (38,2)	78,4 (17,1)	24,5 (5,3)	180,3 (39,3)	458,5 (100)	43,1	35,5	38,8
1975	388,4 (37,9)	155,2 (15,1)	47,2 (4,6)	434 (42,3)	1024,8 (100)	82,4	44,1	47,6
1980	646,6 (38,1)	234,1 (13,8)	77,8 (4,6)	738,3 (43,5)	1696,8 (100)	214,4	48,7	54,9
1981	700,8 (37,1)	198,5 (14,4)	90,3 (4,8)	825,3 (43,7)	1887,8 (100)	288,7	52,1	60,1
1982	740 (37)	272,8 (13,5)	103,7 (5,2)	897,0 (44,5)	2013,5 (100)	360,9	51,6	60,8

(1) De intrestuitgaven worden als een minder-ontvangst geboekt.

(tussen haakjes, als % van de totale overheidsuitgaven)

Bron : Documentatieblad van het Ministerie van Financiën en Nationale Rekeningen

Tabel 2 : Overheidsmiddelen (in miljarden BF)

	Directe Belastingen	Indirecte Belastingen	RSZ-Bijdragen	Totale overheids- inkomsten	Overheidsin- komsten als % van BNP	Netto te fi- nancieren saldo (NFS)	NFS als % van BNP
1965	73,3 (29)	101,9 (40,3)	77,6 (30,7)	252,8 (100)	29,8	38,6	4,5
1970	141,5 (32,3)	165,2 (37,7)	131,7 (30,0)	438,4 (100)	33,9	63,2	4,9
1975	374,3 (40,4)	261,1 (28,2)	290,9 (31,4)	926,3 (100)	39,8	149	6,4
1980	629,5 (42,5)	413,8 (27,9)	437,7 (29,6)	1481 (100)	42,7	422	12,2
1981	649,8 (41,9)	438,7 (28,3)	463,9 (29,9)	1552,4 (100)	43,3	594	16,5
1982(r)	752,4 (43,3)	481,1 (27,7)	502,8 (29,0)	1736,3 (100)	45,1	623	16,1
1983(r)	818,4 (42,4)	540,3 (28,0)	569,8 (29,5)	1928,5 (100)	46,0	-	-

(r) ramingen

(tussen haakjes als % van de totale overheidsinkomsten)

Bron : Documentatieblad van het Ministerie van Financiën

Noot : Om tot het netto te financieren saldo te komen werden marginale aanpassingen gemaakt voor diverse niet te catalogeren fiscale en para-fiscale lasten alsook voor diverse transferten aan bedrijven.

II. TRADITIONELE MAATSTAVEN VAN HET OVERHEIDSBESLAG

Naargelang de activiteitssfeer van de overheid in allerlei richtingen is gaan uitzwermen, wordt het steeds moeilijker het aandeel van de publieke sector in het geheel van de economie in één maatstaf samen te vatten. Traditioneel wordt de jaarlijkse overheidsbegroting geacht een samenvattend inzicht te geven.

De realiteit van het optreden van de overheid in de economische kringloop is echter van langsom meer complex geworden.

1. Begrotingsmaatstaven : Overheidsbestedingen en fiscale druk

De overheidsactiviteit vindt haar financiële weerslag in de begroting van middelen en uitgaven. Naargelang de verzorgingsstaat verder is uitgebouwd en de herverdelende functie van de overheid is gaan primeren moeten daarbij ook de inkomsten en uitgaven van de sociale zekerheid gevoegd worden.

1.1. Het toegenomen overheidsbeslag in de economie wordt gewoonlijk tot uiting gebracht door de verhouding overheidsuitgaven tot het bruto nationaal produkt. Het aandeel van de overheidsuitgaven is toegenomen van 31 % in 1965 naar 52 % in 1981, met de interestbetalingen ingecalculleerd zelfs van 34,3 % naar 60 %. De overheidssector is heel wat sneller gegroeid dan het bruto nationaal produkt. Overigens houden deze begrotingscijfers nog geen rekening met de praktijk van het debudgetteren van tal van uitgaven de laatste jaren.

Opvallend in tabel 1 is de relatieve toename van de consumptieve overheidsuitgaven :

- de sterkst groeiende post zijn de consumptieve transfers met een aandeel van ongeveer 44 %
- het aandeel van de overheidsinvesteringen blijft beperkt tot ongeveer 14 %.

1.2. Parallel met het voorgaande verloopt normalerwijze de verhouding overheidsinkomsten tot het bruto nationaal produkt. Uit tabel 2 blijkt de zgn. fiscale en parafiscale druk toegenomen te zijn van 29 % in 1965 naar 46 % in 1983.

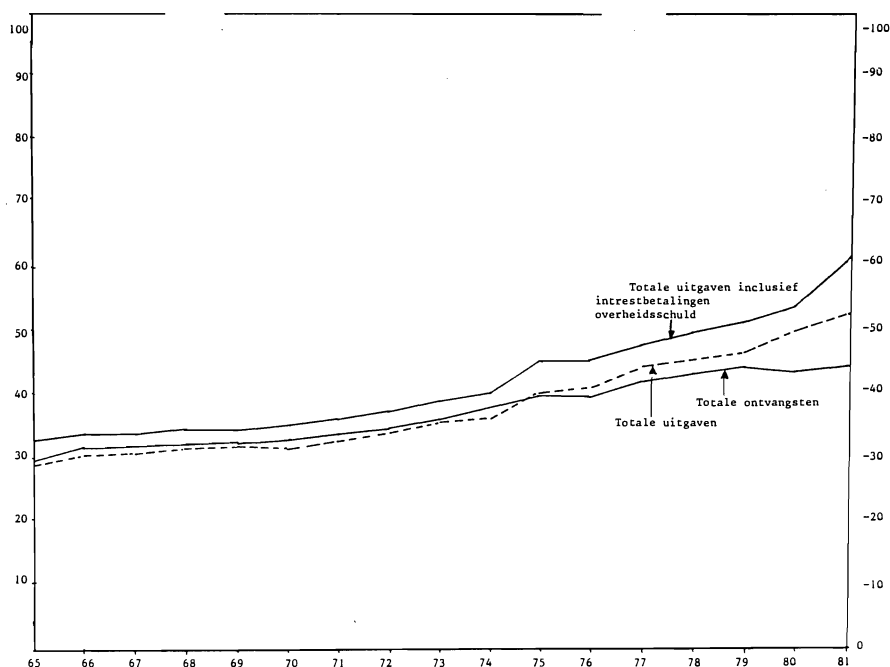
Het valt ook op dat de overheidsinkomsten hoofdzakelijk verkregen worden uit het belasten van produktieve prestaties :

- het aandeel van belastingen op de consumptie (vnl. indirecte belastingen) is stelselmatig gedaald van 40 % in 1965 naar 28 % in 1983

- directe belastingen zijn opgelopen van 29 % naar 42 % in dezelfde periode vnl. tengevolge van de progressiviteit en het niet-indexeren van de belastingschalen.

1.3. Het ontnuchterend resultaat van een oplopend begrotingstekort zoals geïllustreerd in figuur 1 hoeft geen verdere toelichting. Economisch bekeken betekent het dat de overheid niet alleen rechtstreeks via de (para)-fiscaliteit, maar ook onrechtstreeks nog heel wat beslag legt op de toegevoegde waarde in de economie. De financiering door overheidsleningen houdt op korte termijn een bijkomend beslag in op de beschikbare financiële middelen met o.m. hogere intrestvoeten als gevolg. Bovendien betekent het slechts een uitstel van belastingen. Aflossing van en intrestbetalingen op overheidsschuld vereisen op langere termijn nieuwe overheidsinkomsten, m.a.w. een overeenkomstige verhoging van de fiscale druk. De verwachte fiscale druk (inclusief een potentiële inflatiebelasting) ligt dan ook een stuk hoger dan de actueel gemeten fiscale druk. In zover deze normalerwijze geanticipeerd wordt in de economische gedragingen, is niet de actuele druk van 46 % van tel maar wel de verwachte druk van 60 %.

Figuur 1 : Overheidsuitgaven en -inkomsten in % van het BNP



In verschillende buitenlandse studies werd verder aangetoond dat een vergelijken van nominale begrotingscijfers met nominale BNP-cijfers geen correct beeld geeft van de reële evolutie. Dergelijke vergelijking berust op een impliciet toepassen van de BNP prijsdeflator op de begrotingscijfers voor het meten van de reële evolutie van het overheidsbeslag doorheen de tijd. Overheidsuitgaven zoals lonen, transferten ... kennen echter een verloop dat nauwer samenhangt met andere prijsindices zoals dat van de consumptieprijzen (1).

W. BAUMOL heeft er op gewezen dat ondanks het gebrek aan produktiviteitsstijgingen in de overheidssector, de evolutie van de lonen van het overheidspersoneel deze van de privé-sector gaat volgen. Automatisch gaat dan het nominale aandeel van de overheid in het BNP toenemen zonder dat echter het reële overheidsbeslag verandert.

Vnl. voor periodes van hoge inflatie, zoals in de zeventiger jaren dreigt uit het gebruik van onaangepaste prijsdeflatoren substantiële vertekeningen te resulteren : meer bepaald een overschatting van het reële beslag vanuit het standpunt van de overheid, en een onderschatting van de reële fiscale druk vanuit het standpunt van de belastingbetaler.

Door toepassing van aangepaste overheidsprijsdeflatoren i.p.v. de BNP-prijsdeflator blijkt dan voor de meeste landen het reële aandeel van het overheidsbeslag te dalen. Voor België wijst een gelijkaardige correctie op een vermindering van 60 % naar 55 %. Dit is te wijten aan de divergentie tussen consumptieprijsindex en BNP-deflator vanaf 1979 en aan de massale toename van inkomens-transfers, vooral ten gevolge van de indexatie en van de uitbreiding van het aantal gerechtigden, elementen die vooral vanaf 1975 gaan meespelen. Voor 1975 is de evolutie van de gewijzigde en van de ongewijzigde indicator zeer gelijklopend.

Het hanteren van andere prijsdeflatoren vanuit het standpunt van de belastingbetaler leidt voor de onderzochte landen tot een hogere reële belastingdruk van grosso-modo 5 % (voor Nederland 8 %) (2). Gegevens voor België ontbreken vooralsnog, maar redelijkerwijze mag men verwachten dat de hoger geciteerde cijfers voor België een onderschatting geven van de fiscale druk zoals die door de belastingbetaler wordt ervaren.

1.4. Bovenstaande kritiek toont aan dat de globale begrotingsmaatstaven het belang van het overheidsbeslag m.b.t. de economische gedragingen onvoldoende scherp tot uiting laten komen.

Een verdere functionele opdeling ervan bracht reeds aan het licht dat de overheid zich bij haar optreden vooral door consumptieve- en herverdelingsbekkernissen laat leiden. Aan de uitgavenzijde gaat het leeuwendeel naar consumptie en transferuitgaven, samen

goed voor meer dan 80 % van de bestedingen. Aan de inkomstenzijde worden, niet zozeer de consumptieve, als wel de produktieve activiteiten rechtstreeks getroffen. Het overheidsdeficit legt daarenboven beslag op de normaal voor produktieve doeleinden bestemde spaarmiddelen.

Algemeen primeren de zeer korte termijn bekommernissen m.b.t. het stimuleren van de totale vraag, lees de consumptie. Het voor de langere termijn groei zo noodzakelijke evenwicht tussen consumptievraag en investeringsvraag wordt daarbij geheel veronachtzaamd.

2. De overheid in de economische kringloop

De begroting weerspiegelt steeds minder de complexe realiteit van het geheel van het overheidsoptreden in de economie.

De overheidsinterventie strekt zich uit van de overheidsproduktie van goederen en diensten, over het richten van de incentieven in de privé-sector via belastingen en subsidies, tot het omvangrijk geheel van reglementeringen van zgn. gebods- en verbodsbepalingen. Het optreden beïnvloedt niet alleen de economische allocatie, maar heeft meer en meer een herverdelend karakter gekregen. Vele overheidsactiviteiten hebben geen directe financiële implicatie en komen bijgevolg niet tot uiting op de begroting aangevuld voor de sociale zekerheid. Wanneer de overheid nadelige externe milieu-effecten gaat aanpakken via reglementeringen i.p.v. via subsidies dan vallen deze rechtstreeks ten laste van het bedrijfsleven. De druk van de overheid die bijvoorbeeld in de V.S.A. veel meer de vorm aanneemt van reglementeringen komt onvoldoende tot uiting in de vergelijking van begrotingscijfers met het BNP.

Een benadering via de begroting blijft daarenboven een boekhoudkundige ex post registratie, die te globaal blijft en te weinig inzicht geeft in de onderliggende economische processen. Economische interacties kunnen beter aan het licht gebracht worden door uit te gaan van de economische kringloop en daarin de aangrijpingspunten van het overheidsoptreden te situeren. Gezins-huishoudingen en bedrijfshuishoudingen ontmoeten elkaar als vragers en aanbieders op respectievelijk de markt van goederen en produktiefactoren. De overheidsimpact kan zich op elk van deze vlakken situeren, maar zal uiteraard ook afgeleide effecten hebben op de andere vlakken.

2.1. Opvallend is vooral de tussenkomst van de overheid op de markt van de *produktiefactoren*. De interventie is er heel wat belangrijker dan op de produktenmarkt.

Rechtstreeks komt het in de arbeidsmarkt tot uiting in de vorm van overheidstewerkstelling. Volgens de traditionele maatstaven

(overheidstewerkstelling in verhouding tot de actieve bevolking) is het aandeel van de overheid in de tewerkstelling toegenomen van 16,2 % in 1970 tot 21,2 % in 1981. Het heeft een verdere weerslag op de toegevoegde waarde door het overheidsapparaat dat bij definitie in de nationale rekeningen gelijkgesteld wordt aan de lonen en wedden van het overheidspersoneel.

Het beslag van de overheid op de kapitaalmarkt wordt weergegeven in tabel 3. Normalerweise gaat grosso modo 40 % van het gezins-sparen naar beleggingen in overheidsschuld. De laatste jaren is echter het begrotingstekort groter geworden dan het sparen.

Tabel 3 : Overheidstekorten en sparen

	Netto te financieren saldo (1)	Besparingen gezinnen (2)	Overheidsontleningen als % van het gezins-sparen (3)
1965	38,6	93,8	41,2
1970	63,2	158,8	39,8
1975	149	292,7	50,9
1980	422	404,9	104,2
1981	594	455,4	130,4
1982	623	440,5	141,4

(1) inclusief tekort op investeringsuitgaven

(2) Nationale Rekeningen, NIS

(3) (2)/(1)

Bron : Documentatieblad van het Ministerie van Financiën

De directe vraag van de overheid op de *produktenmarkt* is daarentegen heel wat minder snel gegroeid, zoals bleek in tabel 1 uit de evolutie van overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen t.o.v. het BNP.

Op een onrechtstreekse wijze echter worden de produktiefactoren en produktenmarkt nog heel wat meer gedirigeerd via het geheel van belastingen en subsidies, evenals via een wildgroei van reglementeringen.

2.2. Vooral m.b.t. de *inkomensvorming* van de gezinshuishoudingen heeft de herverdelende rol van de overheid via belastingen en transfer-uitkeringen een enorme vlucht genomen.

Volgens de gegevens in tabel 2 is het aandeel van de directe belastingen en de RSZ-bijdragen in de overheidsinkomsten gestegen

Tabel 4 : Inkomens naar oorsprong

	Overheidste- werkstelling	Werklozen	Brug- en Rustgepen- sioneerden	Totaal col- lectieve inkomens- trekkers	Niet-collec- tieve inko- menstrekkers	% collectieve in- komenstrekkers in totaal van de in- komens
1970	617.995	68.067	550.737	1.236.799	3.133.045	28,3
1975	751.745	177.537	807.127	1.736.407	3.067.695	36,1
1980	864.675	336.314	1.023.471	2.224.460	2.959.874	42,9
1981	884.448	443.445	1.064.703	2.392.596	2.860.713	45,5

van ongeveer 59,7 % in 1965 naar bijna 71,7 % in 1981. Daarnaast volgde uit tabel 1 dat de transferuitgaven t.o.v. de overheidsuitgaven relatief zijn toegenomen van 39,2 % in 1965 naar 44,1 % in 1981.

Ontzaglijke bedragen worden op die wijze langs de overheid gekanaliseerd. Niet alleen bij de allocatieve neveneffecten maar ook bij de netto-herverdelende effecten staan er heel wat vraagtekens.

Als verstrekker van inkomens is de overheid duidelijk een steeds grotere rol gaan spelen. Het aandeel van de inkomens afhankelijk van de overheid, de zgn. collectieve inkomens, in het totaal van de inkomens is op een indrukwekkende wijze toegenomen, zoals blijkt uit tabel 4.

In 1981 werden 45,5 % van de inkomens verstrekt via de overheid, t.o.v. slechts 29 % tien jaar geleden. In het oog springt daarbij vooral de toename - in volgorde - van de gepensioneerden, werklozen en overheidstewerkgestelden. Het hoeft dan ook geen verder betoog dat een eventueel terugschroeven van overheidsinterventie en overheidsuitgaven een belangrijke repercussie zal hebben op heel wat collectieve inkomensgenieters en bijgevolg een nevralgieke aangelegenheid wordt.

Volgens dezelfde cijfers werd in 1970 één collectief inkomen nog gedragen door 2,5 niet-collectieve inkomens, in 1981 nog slechts door 1,2 niet-collectieve inkomenstrekken. Zijn er geen grenzen aan deze evolutie, als men bedenkt dat t.o.v. een bevolking van bij de 10 miljoen, er nog slechts 2,8 miljoen actieven in de niet-collectieve sector staan, m.a.w. een verhouding van één tot drie en half ?

2.3. Bij de *bedrijfshuishoudingen* vormen de eigenlijke overheidsbedrijven slechts een relatief kleine groep. In bepaalde subsectoren zoals de openbare nutsvoorzieningen en de financiële sector kan het aandeel wel hoog oplopen.

Het op het eerste zicht geringe totale aandeel belet niet dat onrechtstreeks de greep van de overheid op het bedrijfsleven wel erg groot is vnl. via reglementeringen, belastingen, subsidies... Daaraan moeten ook de impliciete subsidies toegevoegd worden die vaak besloten liggen in het omvangrijke pakket van bestellingen die de overheid plaatst bij het bedrijfsleven.

In de industriële sector zijn bijvoorbeeld de bouwnijverheid en de subsectoren transport- en communicatiemateriaal in belangrijke mate afhankelijk van de overheidsvraag. In onze verzorgingsstaat geldt dit nog meer voor tal van dienstenactiviteiten in de sociaal-medische-culturele verzorgingssfeer. Terwijl deze activiteiten

volledig of toch in belangrijke mate worden gefinancierd via de begroting inclusief de sociale zekerheid, worden ze in de nationale boekhouding volledig ondergebracht bij de privé-bedrijven. Anderzijds richt een gedeelte van de overheidsbedrijven zich op de privé-vraag, maar worden deze toegerekend aan de overheid.

Vandaar de noodzaak van een alternatieve afbakening om het optreden van de overheid in de economische kringloop op een meer aangepaste wijze tot uiting te brengen (3).

III. MARKTSECTOR EN BUDGETSECTOR

Uit de analyse van de rol van de overheid in de economische kringloop volgt reeds dat de traditionele juridisch-institutionele afbakening tekortschiet om de complexiteit van het overheids-optreden te vatten. I.p.v. op juridische criteria te berusten dient de afbakening te geschieden op basis van economische werkingsprincipes, zoals dat ook in Nederland sinds enkele jaren gedaan wordt in de analyses van de Nederlandse Bank (4).

1. De financiering als alternatief afbakeningscriterium

Verschillende financieringswijzen leiden tot uiteenlopende economische werkingsprincipes en vormen dan ook een beter afbakeningscriterium dan de rechtsvorm. Op basis van de financiering van de aangeboden goederen en diensten kan dan een onderscheid gemaakt worden tussen de marktsector en niet-marktsector (of budgetsector).

- 1.1. Economische activiteiten kunnen gefinancierd worden hetzij via het marktmechanisme, hetzij via het budgetmechanisme.

In het *eerste geval* worden de produkten en diensten via een *markt* verkocht d.w.z. tegen een prijs ter beschikking gesteld.

- (i) De continuïteit van de produktie zal dan afhankelijk zijn van het verkrijgen van voldoende marktopbrengsten. De kosten worden gedekt met de marktopbrengsten van de verkoop. Het veronderstelt sluitende exploitatierekeningen en financiële verantwoordelijkheid.
- (ii) De consumenten krijgen alleen de beschikking over deze goederen en diensten tegen de betaling van een prijs. Wie niet consumeert betaalt niet, m.a.w. hoeft niet toe te treden tot de markt. Er bestaat een rechtstreekse band tussen het offer voor en het profijt van voorzieningen, ook profijtbeginsel genoemd.

(iii) Gevolg is ook dat produktie en prijs de voorkeurschalen van de economische subjecten zal weerspiegelen. Via de marktprijzen worden vraag en aanbod nauwkeurig op elkaar afgestemd.

Gebeurt de financiering via *budgetmechanismen* dan wordt de werking van bovenstaande marktmechanismen uitgeschakeld.

- (i) De produktie wordt verzekerd niet door marktopbrengsten, maar door de financiering uit publieke middelen m.a.w. via het overheidsbudget. De continuïteit is niet uitsluitend afhankelijk van sluitende exploitatierekeningen, maar kan ook verzekerd worden door het bijpassen van financieringstekorten door de overheid (5).
- (ii) De consumenten worden niet, zoals op de markt, gedwongen baten en lasten af te wegen, maar krijgen deze goederen en diensten zonder rechtstreekse betaling ter beschikking. De financiering gebeurt via heffingen (belastingen) die men verplicht is te betalen ongeacht het verbruik.
- (iii) Gevolg is dat niet de preferenties van economische subjecten maar het politiek (en bureaucratisch) proces de produktie, prijs en verdeling bepalen (6). Vermits het aanbod niet noodzakelijk op de vraag wordt afgestemd kan dit leiden tot een overaanbod of een tekort aan produktie.

Samengevat slaat de marktsector op de via het marktmechanisme gereguleerde en gefinancierde activiteiten, de budgetsector verwijst naar collectief gereguleerde en gefinancierde activiteiten (7).

Het verschil in financieringswijze tussen de twee sectoren heeft belangrijke implicaties voor de onderlinge relaties. De budgetsector wordt gefinancierd door publieke middelen die verkregen worden via heffingen, m.a.w. het afstaan door de economische agenten van vorderingen op goederen en diensten geproduceerd in de marktsector. De budgetsector legt bijgevolg beslag op de produktie van de marktsector : rechtstreeks voor zover de produktie van collectieve goederen en diensten toeleveringen vanuit de marktsector vereist; onrechtstreeks voor zover door de collectieve sector vorderingen op goederen en diensten van de marktsector worden doorgegeven naar ambtenaren, werklozen, gepensioneerden, enz. M.a.w. de marktsector is de noodzakelijke financieringsbasis en cruciaal voor de continuïteit van de budgetsector. In deze betekenis is de marktsector het *financieel draagvlak* van de budgetsector (8).

Het betekent geenszins dat het *produktief draagvlak* van de economie zich zou beperken tot de marktsector. Ook de budgetsector

kan bijdragen tot de welvaart leveren. Uitgaven met betrekking tot infra-structuur, onderwijs, medische verzorging e.d. vermogen een rechtstreekse bijdrage te leveren tot de produktiviteit van de marktsector (9). In dit opzicht bestaat er niet alleen een substitutieverband, maar ook een complementariteitsverband tussen de budgetsector en de marktsector.

Het onderscheid marktsector en budgetsector op grond van financieringsprincipes is heel wat neutraler dan het gebruikelijke juridische onderscheid tussen privé-sector en publieke sector. De klemtoon komt nu te liggen op de wijze van coördinatie van de economische activiteiten veeleer dan op de incentive-mechanismen (10).

In meer geladen discussies worden beide aspecten ten onrechte door mekaar gehaald. Het toepassen van marktcoördinatieprincipes staat niet noodzakelijk gelijk met privatiseren. Evenmin staat het afschaffen van marktprincipes gelijk met het vervangen van het privé-belang door het algemeen belang (11).

Overheidsbedrijven kunnen zich laten leiden door marktprincipes, terwijl privé-bedrijven b.v. in de socio-medische-culturele sector kunnen gedomineerd worden door budgetmechanismen. In die zin mag de marktsector niet gelijkgesteld worden met de particuliere sector, evenmin als de budgetsector met de overheidssector.

1.2. Moeilijkheid is dat meer en meer activiteiten tegelijkertijd gefinancierd worden via de markt en via het overheidsbudget. Dit is het gevolg van het toenemend ingrijpen van de overheid in de industriële sector, en van de uitgebreide verzorgingstaken van de overheid in de tertiaire sector, om die reden ook vaak quartaire sector genoemd.

Aldus dient er in de sfeer van de bedrijven en tewerkstelling een overgangsgebied onderscheiden te worden met name de semi-markt-semi-budget sector. Het gaat hier om de via openbare budgetten gesubsidieerde sector die goederen aanbiedt waarvan de kost niet volledig gedekt is door de prijs die de consument betaalt. De betrokken bedrijven en ondernemingen zijn door hun financiële band met de overheid min of meer verzekerd van hun afzet en daarmee van hun werkgelegenheid. De oplossing bestaat erin deze sector bij de marktsector te voegen in de mate dat de kosten gefinancierd worden uit marktopbrengsten en bij de budgetsector in de mate dat ze gefinancierd zijn uit subsidies.

De marktsector omvat dan de zuivere marktsector en de semi-marktsector. De budgetsector incorporeert zowel de zuivere budgetsector (of collectieve sector) als de semi-budgetsector (of semi-collectieve sector).

2. Evolutie van de marktsector en budgetsector in België

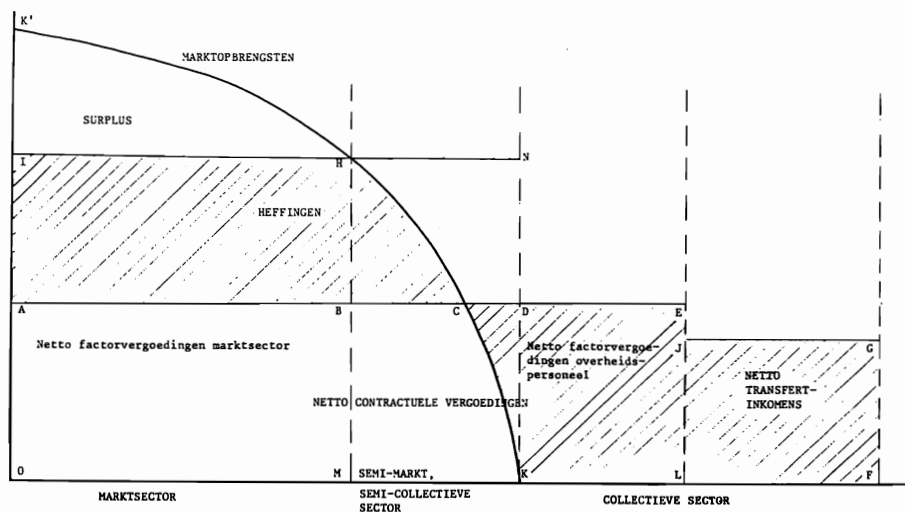
Naar analogie met Nederland waar deze methode reeds enkele tijd wordt toegepast en de resultaten een cruciale rol spelen in academische discussies en bij de beleidsvoorbereiding, kan er een eerste poging tot meting van de budget- en marktsector voor België ondernomen worden.

2.1. Bij hantering van het financieringscriterium als afbakening tussen markt- en budgetsector rijzen er in principe geen problemen m.b.t. de economische entiteiten die ofwel geheel tot de markt ofwel geheel tot de budgetsector behoren. Praktisch leidt de toenemende debudgettering van overheidsuitgaven echter tot een onderschatting van de budgetsector. Nog moeilijker is de afbakening en opdeling van de semi-markt-semi-budgetsector.

Hiertoe behoren de overheidsbedrijven die ook opbrengsten via de markt verwerven en de privé-bedrijven die genieten van allerlei staatstussenkomsten. Strikt genomen zouden hier allerlei overheidstussenkomsten gaande van subsidies over overheidsbestellingen naar staatswaarborg ... moeten in rekening worden genomen. Voor zover er betrouwbare gegevens voorhanden zijn, vallen zij uiterst moeilijk te kwantificeren. Overigens is vanuit produktie-standpunt de overheidssteun vaak van marginale aard en niet rechtstreeks verbonden aan het voortbestaan van de betrokken entiteiten en de eraan verbonden tewerkstelling. Daarom neemt men alleen die economische activiteiten in rekening waarvoor tengevolge van de overheidsfinanciering kostprijs en consumptieprijzen (offer en voordeel) drastisch verbroken is, nl. de gevallen waarbij de overheid bepaalde aanspraken op marktbaar consumptie verstrekt tegen lagere prijzen. Het aandeel van de overheidssteun in de totale financiering ervan zal dan bepalen welk deel bij de marktsector en welk deel bij de budgetsector zal gevoegd worden.

Voor de industriële sectoren in België (o.m. nationale sectoren wier voortbestaan afhangt van overheidssteun) ontbreken vooralsnog de nodige gegevens om dergelijke toerekening te doen. Zij blijven hier integraal bij de marktsector behouden. De opsplitsing werd wel uitgevoerd voor de overheidsbedrijven en de quartaire activiteiten m.b.t. medische, sociale en culturele dienstverlening (13).

FIGUUR 2 : Markt- en budgetsector



Bijgaande figuur 2 (die grotendeels ontleend is aan DE VRIES) (12) schetst de creatie van toegevoegde waarde en de verdeling ervan in de vorm van inkomens. Op de horizontale as staan de economische eenheden (tewerkgestelden in bedrijven en in overheidsinstellingen en niet-actieve inkomenstrekkers) en op de verticale as de hoogte van de bruto toegevoegde waarde en inkomens per economische eenheid.

De dalende marktopbrengstenlijn K'K omlijnt de marktopbrengstproductie waarbij de economische eenheden gerangschikt worden in afnemende orde van toegevoegde waarde. Marktopbrengst K'K samen met de overheidsproductie KDEL (bij conventie gelijkgesteld met de vergoedingen van het overheidspersoneel) vormt het bruto nationaal produkt gerealiseerd door de actieven.

Het totaal van de inkomens dat hieruit verstrekt wordt is gelijk aan OAEJGF. De tewerkgestelden in de marktsector halen hun inkomens rechtstreeks uit de marktopbrengsten.

De inkomensstrekkers in de budgetsector (nl. overheidsper-
soneel en transfergenieters) moeten gefinancierd worden
door heffingen van de budgetsector op de marktsector. Het
overheidsbudget zal in evenwicht zijn wanneer deze hef-
fingen AIHC gelijk zijn aan de overheidsuitgaven KCEJFG.

Daaruit kunnen dan drie sectoren afgebakend worden :

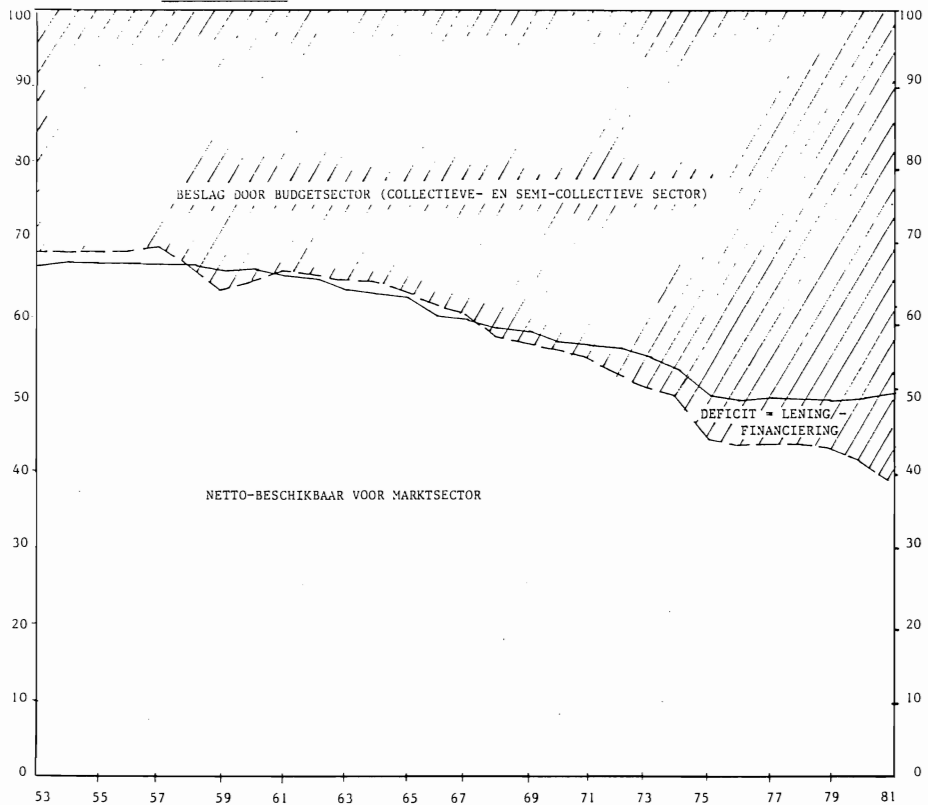
- 1° de zelfdragende marktsector. De economische eenheden
links van HM houden na betaling van factorvergoedin-
gen en heffingen nog een netto-surplus over;
- 2° de semi-markt semi-budget sector rechts van HM en
links van NK. De marktopbrengsten wegen niet op te-
gen de factorvergoedingen en heffingen. Deze sector
is verlieslatend en kan slechts in leven gehouden
worden via subsidies of belastingverlagingen uit de
budgetsector. In verhouding tot de overheids hulp
dient deze sector toegerekend aan de budgetsector.
- 3° de budgetsector tussen NK en FG. Vermits er geen
rechtstreekse marktopbrengsten zijn moet deze volle-
dig gefinancierd worden door heffingen (belastingen
en sociale bijdragen). Dit overdrachtproces naar
de budgetsector noemt men ook het "aftappen" van het
marktsurplus.

Opgemerkt dient te worden dat de respectievelijke
grootte van de sectoren zal afhangen van de hoogte van
de factorvergoedingen en heffingen. Wanneer de heffin-
gen verhogen tengevolge van een uitbreiding van de bud-
getsector verkleint de zelfdragende marktsector, en
vergroot de semi-markt en budgetsector. M.a.w. het ver-
klaart de vicieuze cirkel van de laatste tien jaar :
verhoging van de lastenlijn IN, meer en meer verliesla-
tende bedrijven, subsidies aan bedrijven in moeilijk-
heden doet de lastenlijn verder stijgen ... bedrijven
sluiten en marktopbrengsten verminderen, toenemende
lasten gaan zwaarder drukken op een inkrimpende markt-
sector.

In de gebruikelijke macro-economische benaderingen ech-
ter komen dergelijke interacties onvoldoende tot uiting.
De scheiding tussen publieke sector en privé-sector ligt
in het punt K, met als gevolg een te beperkte visie op
het overheidsbeslag.

Door vergelijking na bovenstaande correcties van budgetsector en marktsector, krijgt men een beter inzicht in het beslag van de budgetsector op de marktsector. Figuur 3 geeft hiervan een treffend beeld aan de hand van de bekomen cijfers over de procentuele verdeling van het in de marktsector gevormde inkomen.

Figuur 3 : Verdeling van de marktproductie tussen markt- en budgetsector



Uitgaande van de marktproductie die telkens gelijkgesteld wordt aan 100 in figuur 3, is het beslag daarop van de budgetsector gestegen van ongeveer 30 % op het einde van de vijftiger jaren, naar 61 % in 1981.

Het aandeel van de budgetsector omvat :

- 1° rechtstreekse afdrachten in de vorm van bijdragen en belastingen van de marktsector die nu ongeveer 50 % belopen
- 2° financiering via leningen die op een onrechtstreekse wijze de budgetsector in staat stellen beslag te leggen op de marktproductie.

Uiteindelijk blijft in 1981 nog 39 % van de toegevoegde waarde in de marktsector ter beschikking van die sector t.o.v. 67 % in de beginperiode. Macro-economisch betekent dit dat de *gemiddelde* lastendruk in de marktsector opgelopen is van 33 % naar 61 % !

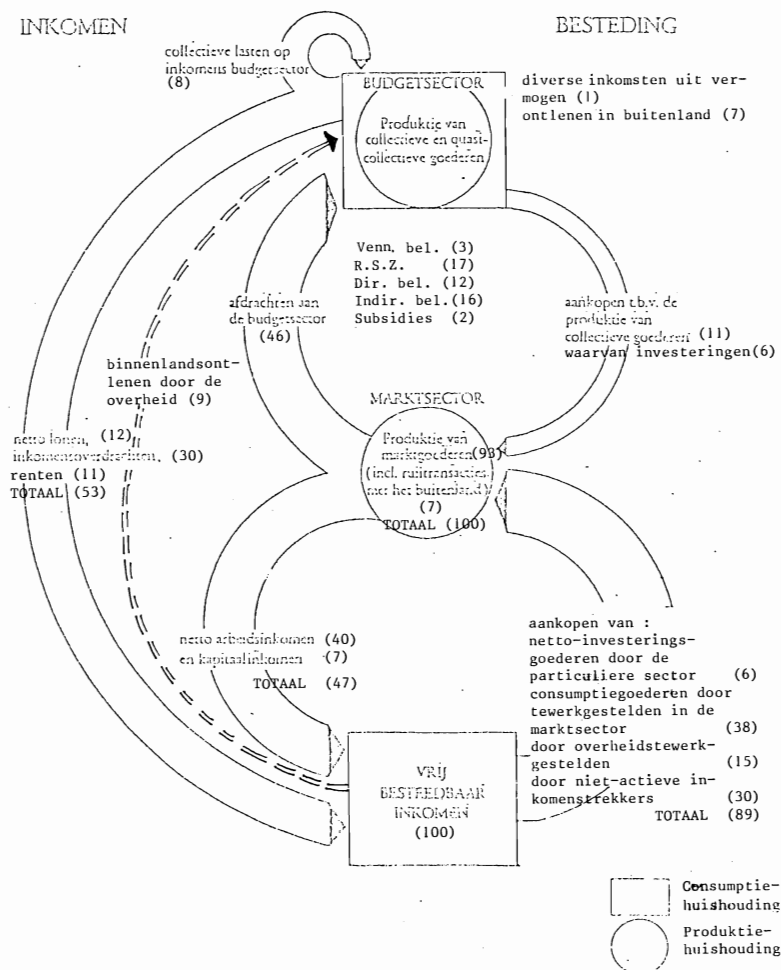
Op een twintigtal jaren heeft zich een drastische ommekeer in de relatieve aandelen voorgedaan : dat voor de budgetsector is ongeveer verdubbeld van één derde naar bijna twee derde; het beschikbare aandeel van de marktsector is teruggevallen van twee derden naar één derde. Door de voortdurende inkrimping van het beschikbaar aandeel zijn de spanningen in de marktsector tussen consumptieve aanwendungen en investeringen meer en meer toegenomen. Het baart dan ook geen verwondering dat daarbij de investeringen als restcategorie het zwaarst zijn getroffen.

2.2. Neemt men het bruto binnenlands produkt als grondslag, zoals in tabel 5, wat overeenstemt met de meer gebruikelijke macro-economische benaderingen, dan liggen de aandelen van de budgetsector enigszins lager. Dit volgt uit het feit dat het bruto binnenlands produkt niet alleen de marktproduktie maar ook de overheidsproduktie bevat. Deze maatstaf geeft een minder juiste weergave van het werkelijke overheidsbeslag, omdat in dit geval de overheidsproduktie zowel in de teller als in de noemer verschijnt.

Tabel 5 : Gemiddelde aandelen van diverse bestedingscategorieën in het Bruto Binnenlands Produkt in %

	1953-65	1965-73	1973-78	1979-81
Consumptie				
- door actieven in de marktsector	49,0	37,6	30,2	28,1
- door actieven in de overheidssector	8,0	8,8	10,2	10,8
- door niet-actieven	9,8	13,9	18,5	20,6
- collectieve consumptie	12,4	14,3	16,7	18,2
Bruto investeringen				
- door bedrijven	14,8	16,8	15,7	12,8
- door overheid	4,6	6,3	6,4	6,6
Statistische aanpassingen	1,4	2,3	2,3	2,9
Effectief beslag van de budgetsector op het binnenlands produkt	34,9	43,3	51,9	56,2

Centraal in figuur 4 (aangepast op basis van WOLTERS' stroomdiagram (7)) staat de toegevoegde waarde in de marktsector. De pijlen links geven de verdeling van de toegevoegde waarde onder de vorm van inkomens. De pijlen rechts de bestedingen van deze inkomens aan de marktprodukten. De toegevoegde waarde van de marktsector gelijk aan 2.732 miljard in 1981 wordt gemakkelijks halve gelijkgesteld aan honderd. Alle andere bedragen worden op die basis uitgedrukt en verwijzen derhalve naar procentuele aandelen.



1° De ter beschikking staande produktie in de marktsector gelijk aan 100 F bevat voor 7 F netto-invoer (tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans). De binnenlandse toegevoegde waarde van 93 F dient voor de helft (46 F) afgedragen aan de budgetsector. De andere helft blijft in de marktsector en wordt verdeeld tussen netto-arbeidsinkomen (40 F) en kapitaalvergoedingen (7 F).

2° T.o.v. de 100 F beschikbare marktproduktie besteedt de budgetsector 64 F. Ongeveer 11 F gaat rechtstreeks naar de aankoop van marktgoederen ten behoeve van de produktie van collectieve goederen. Voor 53 F beschikkingsmacht over goederen wordt uitgekeerd in de vorm van netto-collectieve inkomens : als volgt verdeeld : 12 F netto-loon overheidspersoneel, 30 F inkomensoverdrachten en herverdeling, 11 F intrestbetalingen op overheidsschuld. De belastingen en sociale bijdragen ten belope van 8 F op deze inkomens blijven in feite binnen de sector (vestzak-broekzak operatie).

Hoewel de budgetsector door zijn bestedingen voor 64 F beslag legt op de marktgoederen, wordt hem via belastingen en sociale bijdragen slechts voor 46 F beschikkingsmacht over marktgoederen overgedragen. Naast ongeveer 1 F inkomsten uit vermogen blijft er dan een financieringstekort van 17 F. Marktinkomenstrekkers en collectieve inkomstenstrekkers financieren dit tekort voor een gedeelte door opname van overheidsschuld : zij staan bijkomend voor 9 F beschikkingsmacht over marktgoederen af. Voor de rest moet de overheid zich in het buitenland gaan financieren : voor 7 F buitenlandse leningen. Hieraan beantwoordt dan ook het netto-tekort op de lopende rekening voor de betalingsbalans : netto-invoer voor 7 F in de marktsector.

3° Bestedingen in de marktsector komen uit marktinkomens en collectieve inkomens.

Van de 100 F totale produktie aan marktgoederen komt dan uiteindelijk 38 F ten goede aan de tewerkgestellten in de marktsector in de vorm van consumptie. Ongeveer 6 F gaat naar investeringen in de marktsector.

Het overige wordt opgeslorpt door de consumptie van collectieve inkomstenstrekkers en door overheidsaankopen.

Ook volgens deze berekeningswijze is het aandeel van de budgetsector sterk gestegen de laatste twintig jaar nl. van 35 % naar 56 %. Opvallend daarbij is vooral de verdubbeling van het beslag door de niet-actieven (via zgn. transferten), en de stijging van de collectieve consumptie. De repercussie op de marktsector is duidelijk : het consumptief aandeel van de actieven in de marktsector is sterk teruggelopen evenals het investeringsaandeel voor bedrijven.

De Belgische situatie anno 1981 kan meer uitvoerig geïllustreerd worden aan de hand van een kringloopschema in voorgaande figuur 4 dat cijfermatig de financiële interacties tussen marktsector en budgetsector weergeeft.

Op dit ogenblik wordt bijna twee derde van het marktprodukt rechtstreeks en onrechtstreeks toebedeeld via budgetmechanismen. De inkomens verkregen via de budgetsector, de zgn. collectieve en semi-collectieve inkomens zijn belangrijker geworden dan de marktinkomens. De regelrechte implicatie is dat één marktinkomen voor de financiering van meer dan één (semi-)collectieve inkomstenstrekker dient in te staan.

In meer traditionele macro-economische benaderingen kwam dergelijke ommekeer niet zo scherp tot uiting. Ongetwijfeld heeft de ondoorzichtigheid van het complexe proces waarbij financiële stromen vanuit de marktsector doorheen het labirint van de budgetsector worden omgeleid de uitbreiding ervan in de hand gewerkt. De massale verdringing van de marktsector valt overigens samen met de economische teruggang. Deze samenloop geeft echter nog geen uitsluitsel over oorzaak en gevolg.

Wel kan men wijzen op een aantal ongunstige repercussies op de welvaartscreatie als gevolg van de dominantie van budgetmechanismen. Terwijl het marktproces op een zeer gedecentraliseerde wijze verloopt, veronderstelt de werking van het budgetproces een centrale coördinatie in de vorm van een overheidsapparaat. Door toename van de budgettaire omwegen gaat het bureaucratisch apparaat uitdeinen. In 1983 slorpt het 23 % van de marktproductie op in de vorm van lonen en aankopen van goederen. Vanuit coördinatiestandpunt werkt het massaal verbreken van de band tussen offer en voordeel in het budgettair proces, de responsabilisering en de eraan verbonden economische efficiëntie niet in de hand. Daarbij wordt dan nog de weerslag van de massale afdrachten op de incentiefmechanismen in de marktsector buiten beschouwing gelaten.

In België ontbreekt ook op dit vlak uiteraard de communautaire dimensie niet. Begin van de zestiger jaren lag het relatief gewicht van de budgetsector in Wallonië lager dan in Vlaanderen.

Op dit ogenblik ligt het effectief beslag van de budgetsector op het regionaal produkt 7,5 procentpunt hoger in Wallonië t.o.v. Vlaanderen. Het is vnl. te wijten aan de transferinkomens in Wallonië, waarvan het aandeel op een vijftiental jaren verdriedubbeld is.

Volledig vergelijkbare cijfers zijn er alleen voorhanden voor Nederland, dat in Europa inzake de uitbouw van de collectieve en semi-collectieve sector steeds bij de koplopers heeft behoord. Begin van de zeventiger jaren lag het aandeel van de budgetsector in de marktproduktie nog 10 % lager in België in vergelijking met Nederland (14). Door de ongeremde groei van het overheidsbeslag in de tweede helft van de zeventiger jaren, heeft de Belgische budgetsector rond 1980 de Nederlandse ingehaald, en inmiddels voorbijgestoken nu Nederland noodgedwongen geopteerd heeft voor een beleid waarin de overheid een stapje terugzet.

IV. GRENZEN AAN DE BUDGETSECTOR

Bij de gestadige verschuiving van het zwaartepunt van de economie van de marktsector naar de budgetsector rijst de vraag of deze tendens zich ongestoord kan blijven verder zetten. Aanvankelijk liep het samen met een periode van hoge economische groei, maar in de situatie van economische recessie van het laatste decennium blijkt het heel wat spanningen op te roepen. Is de draaglast van de budgetsector niet te zwaar gaan drukken op het onderliggende draagvlak van de marktsector ?

1. Het economisch draagvlak

De discussie over het economisch draagvlak is niet vrij van dubbelzinnigheid. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen het produktief draagvlak en het financieel draagvlak. De marktsector vormt onbetwistbaar het financieringsdraagvlak van de budgetsector. Van cruciaal belang is zowel het beschikbaar zijn van een voldoende marktproduktie als de bereidheid van de economische agenten om deze af te staan aan de budgetsector. Aldus worden de grenzen van de budgetsector bepaald door de continuïteit van de marktproduktie en de bereidheid tot betalen.

1.1. Een conditio sine qua non is de *continuïteit* van de marktproduktie, die de ruimte voor de financiering van de budgetsector bepaalt.

De instandhouding van de marktproductie veronderstelt voldoende investeringen, afhankelijk van hetgeen er na aftrek van het overheidsbeslag overblijft, en van de verdeling ervan tussen consumenten en producenten. Spanningen, die resulteren in een groei-verstorend mechanisme ontstaan, wanneer de overheid te veel naar zich toehaalt, en wanneer kapitaal en arbeid niet akkoord gaan met de verdeling van wat overblijft.

Dergelijk gebrek aan investeringen is karakteristiek voor België in de tweede helft van de zeventiger jaren met ernstige verstoringen in de economische groei als resultaat. Door het wegzinken van het financieel draagvlak is de budgetsector zelf meer en meer in moeilijkheden gekomen. Omdat ook buitenlandse financieringsbronnen dreigden op te drogen, viel er in 1982 niet langer te ontkomen aan een koerswijziging in het beleid. De verdeling tussen consumptie en investeringen werd omgebogen ten voordele van deze laatste door middel van een inleveringsoperatie ten koste van de gezinshuishoudingen. Problematisch blijft echter dat het overheidsbeslag zelf niet werd teruggeschroefd, zodat het relatief zwaarder is gaan drukken op het beschikbaar inkomen van de actieven in de marktsector. Door de toename van de spanningen rond de verdeling van de marktproductie, zijn de afdrachten meer en meer aan kritiek komen bloot te staan.

1.2. Een andere grens aan het overheidsbeslag, is als gevolg daarvan, meer zichtbaar geworden : nl. de *bereidheid tot betalen* in de vorm van het afstaan van marktproductie in ruil voor niet-marktgoederen.

De financieringsbereidheid is een kwestie van het afwegen van de waardering gehecht aan niet-marktgoederen t.o.v. de kost in de vorm van gedwongen betalingen.

Langs de batenzijde verwijst men traditioneel naar de grote inkomenselasticiteit van de vraag naar publieke goederen, die een expansie van de budgetsector zouden verklaren. Daartegenover staat de recentere vaststelling dat de inkomenselasticiteit van de vraag naar quasi-publieke goederen afneemt naarmate de welvaart toeneemt. Na een fase van toenemende allocatie via het budgetstelsel zou een fase volgen van reallocatie naar de marktsector (15).

De kosten worden medebepaald door de efficiëntie van het overheidsapparaat in het administreren van de budgetsector. Wanneer het overheidsoptreden als ondoelmatig wordt ervaren, neemt de bereidheid tot betalen af, en vernauwen de grenzen van de budgetsector.

Van belang is het derhalve niet alleen of er vraag bestaat naar de goederen en diensten door de budgetsector verschaft, maar ook

aan welke kost deze ter beschikking worden gesteld. Bijvoorbeeld worden gezondheidszorgen in sommige landen overwegend via de marktsector, in andere landen via de budgetsector verstrekt. De totale maatschappelijke kost waartegen gezondheidszorgen door de budgetsector relatief t.o.v. de marktsector worden geproduceerd vormt dan het relevante criterium.

Te oordelen naar de groeiende weerstand tegenover de totale lastendruk in België blijken de voordelen verschaft door een uitdijende budgetsector van langsom minder op te wegen tegen de te hoge kosten eraan verbonden. Tal van afwentelingsstrategieën die er het gevolg van zijn verstoren de normale werking van de economie. De drukverzwaring geeft aanleiding tot verschijnselen zoals : het doorrekenen ervan in inflatoire loon- en prijsbewegingen, ontduikingsactiviteiten in een steeds meer actief ondergronds circuit, drukvermijding in de vorm van keuze voor meer vrije tijd. Bepaalde afwentelingen zijn in België zelfs geïnstitutionaliseerd o.m. door het doorrekenen van (indirecte) belastingsverhogingen in het huidige indexmechanisme.

2. Beleidsimplicaties

Elk beleid gericht op het verhogen van de economische welvaart dient rekening te houden met de geschetste grenzen inzake continuïteit en afwenteling.

2.1. Prioritair staat ontegensprekelijk het handhaven, en in

België op korte termijn het herstel, van de continuïteit van de marktsector. Als dusdanig gaat het niet om een keuze tussen economische en sociale imperatieven, maar vormt het economische herstel de noodzakelijke financiële basis voor de sociale vooruitgang.

De ruimte voor investeringen in de marktsector wordt niet alleen bepaald door de verdeling tussen consumptie en investeringen van het beschikbare inkomen, maar evenzeer door wat er beschikbaar blijft na afdrachten aan de budgetsector.

De recente inleveringsoperatie van gezinshuishoudingen ten voordele van bedrijven brengt niet veel aarde aan de dijk zolang de budgetsector in dezelfde mate beslag blijft leggen op elke bijkomende welvaartscreatie in de marktsector. Sinds het midden van de zeventiger jaren wordt immers de reeds krappe groei van de marktsector bijna geheel opgeslorpt door de budgetsector. Opdat de marktsector opnieuw de nodige zuurstof in de vorm van investeringen zou kunnen opdoen, is integendeel een inhaalbeweging vereist waarbij de overheid, zoals in Nederland, een stapje dient terug te zetten.

Het wordt in België nochtans nogal eens voorgesteld alsof het uiteindelijk niet zoveel verschil maakt of men het begrotingstekort gaat oplossen via belastingverhoging of via een vermindering van overheidsuitgaven, waarbij men vooral denkt aan transferuitkeringen. In beide gevallen zou er immers moeten ingeleverd worden. Nochtans is er wel een wezenlijk verschil : vermits in het ene geval de druk van de budgetsector toeneemt terwijl hij in het andere geval verlaagt.

Het terugschroeven van de budgetsector in een periode van economische teruggang stuit echter op de bijna onoverkomelijke moeilijkheid dat het beroep op de budgetsector voor het verstrekken van vervangingsinkomens dan precies gaat toenemen. Vermits het beleid in onze welvaartsstaten weinig op zijn gunstige welvaartsimplicaties op langere termijn beoordeeld wordt, maar des te meer op zijn korte termijn verdelingsaspecten zal dergelijke ingreep dan ook niet aanvaard worden. Idealiter zou dit nochtans moeten kunnen ondervangen worden door reserves die door de budgetsector in perioden van economische voorspoed zouden moeten aangelegd worden.

Overigens beperkt het herstel van de continuïteit van de marktsector zich strikt genomen tot het indijken van een overmatig expansieritme van de budgetsector gegeven de geringere draagkracht van de marktsector in een periode van economische recessie. In deze beperkte optiek impliceert het niet noodzakelijk een structureel terugdringen en omvormen van de budgetsector. De overheid dient een stap terug te zetten, om daarna eventueel nog verder te kunnen springen.

2.2. Onvermijdelijk rijst echter de vraag of een korte adempauze waarbij de marktsector opnieuw wat zuurstof krijgt toegediend kan volstaan. Of is integendeel een meer fundamentele ingreep noodzakelijk waarbij meer structurele ruimte voor de marktsector wordt gecreëerd ? Men belandt hier op het vlak van de bredere maatschappelijke opties, die daarenboven in verloop van de tijd evolueren, zodat het antwoord minder eenduidig is.

Toch kan men niet voorbijgaan aan de vaststelling dat het geleidelijke groeiende overwicht van de budgetsector een meer fundamentele omvorming van de politiek-economische ordening inhoudt. De coördinatiemechanismen van het economisch leven worden grondig gewijzigd wanneer politiek bepaalde prijzen in de budgetsector de marktprijzen gaan verdringen. Ook de incentiefmechanismen worden er meer en meer door afgezwakt. Minder economische efficiëntie betekent dat er minder economische welvaart ter beschikking staat. Toenemende schaarste zet de verdelingsmechanismen in de democratie onder grotere spanning en bedreigt de politieke stabiliteit.

Dergelijke probleemdruk ontstaat niet zozeer uit het overwicht zelf van de budgetsector dan wel ten gevolge van de wijze waarop het overwicht tot stand is gekomen. De verschuiving is in niet onbelangrijke mate het gevolg van impliciete mechanismen besloten in het niet-indexeren van de belastingschalen in een periode van hoge inflatie, en heel wat minder het resultaat van expliciete democratische beslissingen.

Wenst men dergelijke slukse omvorming te vermijden dan is het indexeren van de belastingschalen een prioritaire beleidsoptie. Het behoud van de gunstige economische welvaartsimplicaties verbonden aan economische efficiëntie veronderstelt verder het opnieuw creëren van meer ruimte voor de markt als coördinatiemechanisme. Efficiëntie wordt gunstig beïnvloed door het beter met elkaar in verband brengen van kosten en baten m.a.w. door het financieel responsabiliseren van beslissingen naar analogie met de marktwerking. Concreet kan het allerlei vormen aannemen : gaande van het decentraliseren van overheidsvoorzieningen, over het invoeren van een marktanalooft profijtbeginfel bij de (semi-)collectieve voorzieningen, tot het privatiseren ervan als meest uitgesproken oplossing. M.a.w. er dient ruimte geschapen voor een marktcorrectie van sociale mechanismen, evenzeer als voor de sociale correctie van marktmechanismen.

V. BESLUIT

De traditionele macro-economische maatstaven duiden erop dat de overheidssector recent sterk is uitgedeind. Door het overheidsbeslag worden steeds meer middelen in de economie gedraineerd naar consumptieve toepassingen. Het voor de lange termijn groei zo noodzakelijke evenwicht tussen consumptie en investeringen werd daarbij verbroken. Het resultaat ervan zijn enorme financieringstekorten met als implicatie dat de verwachte belastingdruk heel wat hoger ligt dan de inmiddels al sterk afgelopen fiscaliteit.

Dergelijke indicatoren, die berusten op de gebruikelijke juridisch-institutionele afbakening, schieten nochtans tekort om de complexiteit van het overheidsoptreden te vatten. Meer zinvol is een splitsing naar Nederlands voorbeeld tussen marktsector en budgetsector op basis van fundamentele verschillen in economische werkingsprincipes, die het gevolg zijn van een totaal verschillende financieringswijze. De budgetsector verwijst naar collectief geregleerde en gefinancierde activiteiten (inclusief heel wat activiteiten in de socio-culturele en medische sfeer). De marktsector, die slaat op de via het marktmechanisme geregleerde en gefinancierde activiteiten, vormt het noodzakelijk financieel draagvlak voor de budgetsector.

In België wordt op dit ogenblik bijna twee derde van het marktprodukt rechtstreeks of onrechtstreeks toebedeeld via budgetmechanismen. T.o.v. een twintigtal jaren terug, toen het overheidsbeslag op het marktprodukt slechts een derde beliep, gaat het hier wel om een drastische verschuiving. Op international vlak streeft België hiermee Nederland voorbij. Op regionaal vlak scoort Wallonië het hoogst. Op dit ogenblik drukt op één marktinkomen de financieringslast van meer dan één collectief inkomen, terwijl in 1970 de verhouding nog twee tot één was. M.a.w. de inkomens verkregen via de budgetsector zijn belangrijker geworden dan de marktinkomens.

De op korte termijn sterk opgelopen druk van de budgetsector leidt tot allerlei afweerstrategieën van de actieven in de marktsector (belastingafwenteling of -vermijding, zwarte markten ...) die samen met het gebrek aan middelen voor investeringen, de marktproductie en de eraan verbonden economische welvaart bedreigt. Nochtans is het bestaan van de budgetsector zelf afhankelijk van de continuïteit van de marktproductie en van de blijvende bereidheid van in de markt tewerkgestelden om de consumptie van collectieve inkomensstrekkers te blijven financieren.

Het evenwichtsherstel veronderstelt dan ook het terugschroeven van het systematisch beslag van de overheid op elke bijkomende welvaartscreatie in de marktsector, ten einde hier meer ruimte voor een zelfvoedende dynamiek van investeringen en economische groei tot stand te brengen. In een periode van economische teruggang stuit het echter op de (grote) moeilijkheid dat het beroep op de budgetsector voor het verstrekken van vervangingsinkomens dan precies gaat toenemen.

Nochtans bestaat er op dit ogenblik geen echte keuze meer. Het economisch herstel vormt de noodzakelijke financiële basis voor de overleving van de verzorgingsstaat. T.o.v. de institutionele sclerose in de budgetsector dient er daartoe opnieuw meer ruimte geschapen voor de dynamiek van de marktwerking.

Het op dit ogenblik in België willen voorstellen alsof de keuze tussen minder overheidsuitgaven en meer belastingen om het overheidstekort weg te werken onverschillig zou zijn, omdat zowel in het ene als in het andere geval de burger toch dient in te leveren ten voordele van de overheid, is misleidend. Cruciaal verschil is dat de lastendruk op de actieven in de marktsector in het eerste geval afneemt, maar in het andere geval verder blijft stijgen. Het terugschroeven van het systematische overheidsbeslag op de welvaartscreatie in de marktsector is nochtans een essentiële voorwaarde voor het economisch herstel.

VOETNOTEN

- (1) M. BECK, Public Sector Growth : a Real Perspective, *Public Finance*, vol. 34, no. 3, 1979.
 P.S. HELLER, Diverging trends in the shares of nominal and real government expenditure in GDP : implications for policy, *National Tax Journal*, 1981, p. 61-75.
- (2) P.S. HELLER, *op.cit.*, p. 62-63.
- (3) H. DE GROOT, J.M.M. RITZEN, Manpower demand in the public sector : a sectoral approach, *Paper I.I.F.P.*, 1980, p. 3 en 4. Zij stellen in Nederland voor de overheidsinterventies in het bedrijfsleven en de overheidstewerkstelling te gaan afwegen aan het % van de kosten of uitgaven gedragen door het budget. Bijvoorbeeld : Algemeen Bestuur, Defensie, Politie en Justitie 100 %; Onderwijs 99 %; Medische sector 85 %; Welzijnssector 65 %; Openbaar vervoer 54 %; Culturele sector 53 %.
- (4) De Nederlandse Bank N.V., *Jaarverslagen*, 1979-1982.
- (5) G.A. KESSLER, De publieke sector in de jaren tachtig, *Economisch Statistische Berichten*, 17 oct. 1979.
- (6) H. VAN DER WIELEN, The growth of the public sector and its interaction with the market sector in the Netherlands, mimeo, June 1981.
- (7) H.J. WOLTJER, Budgetsector en marktsector, *Kwartaalbericht van de Nederlandse Bank*, n° 1, 1983.
- (8) G.A. KESSLER, *op.cit.*, p. 1067.
- (9) zie o.m. A.J. VERMAAT, *Het economisch draagvlak, mythe of analytisch middel*, discussienota V.V.A., 1979-8
 J. VAN DEN DOEL, De kip van Columbus, *Economisch Statistische Berichten*, 22 aug. 1979, p. 831
 L. VAN DER GEEST, Economisch bijgeloof, *Economisch Statistische Berichten*, 26 sept. 1977, p. 1037
 D.A. ALBREGTSE, Enkele kanttekeningen bij de theorie van het economisch draagvlak, *Economisch Statistische Berichten*, 7 febr. 1979, p. 152-191.

- (10) Overigens staan budgetmechanismen niet noodzakelijk gelijk met het dienen van het algemeen belang. Zij worden maar al te vaak misbruikt voor het dienen van particuliere belangen van drukkingsgroepen.
- (11) De incentiefmechanismen kunnen onderscheiden worden in privé belang en publiek belang, de coördinatiemechanismen in markt en budget. Dit geeft vier mogelijke combinaties : markt-privé belang; markt-publiek belang, budget privé-belang, budget publiek belang. Bij de discussies heeft men al te simplistisch alleen het eerste en laatste op het oog.
- (12) B. DE VRIES, Collectieve sector en marktsector : keuze of complement ?, *Economisch Statistische Berichten*, 25 oct. 1978, p. 1081 e.v.
- (13) Zie H. GEEROMS, *Het economisch draagvlak in België*, 1983, mimeo, pp. 68-75.
- (14) Jaarverslagen van de Nederlandse Bank.
- (15) B.A. WEISBROD, *The Voluntary Non-profit sector*, Lexington, London 1976.
 Voor een verdere bespreking, zie de uitstekende studie van E. DE BOECK, *Tewerkstelling in de quataire sector*, HIVA, Leuven, 1983.

